

La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres

Carmen González Enríquez | Investigadora principal, Real Instituto Elcano |
@cgzalez_elcano 

Tema

La llegada a la UE de varios millones de refugiados ucranianos plantea desafíos de gestión, financiación e integración, pero cuenta con un apoyo político sin precedentes.

Resumen

La UE ha activado por primera vez la Directiva de Protección Temporal para acoger a los millones de refugiados que están abandonando Ucrania tras la invasión rusa. Esta llegada ha encontrado un ambiente de completa aceptación por parte de la sociedad europea, incluso desde los partidos xenófobos. A corto plazo la oleada de refugiados plantea desafíos de financiación, coordinación y gestión, y a largo plazo retos para la integración, en un contexto de incertidumbre sobre la duración de la guerra y el volumen de refugiados que va a producir. El tratamiento diferente a los que huyen de Ucrania frente a los que buscan refugio en Europa desde otras zonas del mundo responde a varios factores: uno de los principales es la simpatía y la identificación europeas con la causa ucraniana en su defensa ante la invasión rusa.

Análisis

Al poco de comenzar la invasión de Ucrania por las tropas rusas, la ONU alertó de que el número de refugiados que saldrían del país podría acercarse a los 4 millones. Ahora, tras cinco semanas de guerra, y cuando todavía buena parte de Ucrania no ha sido alcanzada por las bombas, la cifra que recoge ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados, ya ha superado esos cuatro millones (4.215.000, según sus datos del 3 de abril). Este volumen supone no sólo, como se ha mencionado a menudo, el mayor en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, sino uno de los mayores del mundo desde entonces.

Los ucranianos que han abandonado su país, en su inmensa mayoría mujeres y niños (Ucrania impide la salida a los hombres de entre 18 y 60 años), se han encontrado con las puertas abiertas de los Estados fronterizos de la UE. Éstos son los que, junto con Moldavia, están recibiendo el grueso de las llegadas. Además, han sido recibidos con múltiples iniciativas ciudadanas, tanto en esos Estados fronterizos como en el resto de la UE, destinadas a recoger a los refugiados en las fronteras, trasladarlos y acogerlos.

Figura 1. Influjo total de refugiados desde Ucrania a sus países vecinos, 2022

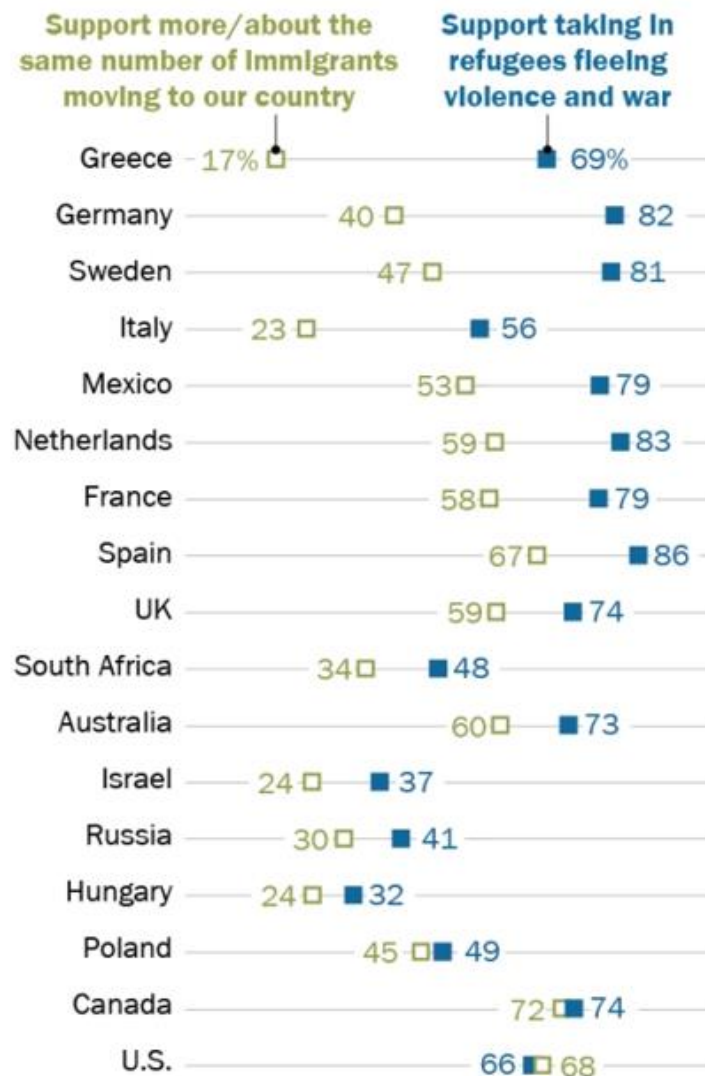
País	Fuente	Fecha	Refugiados
Polonia	Gobierno	3/IV/22	2.451.342
Rumanía	Gobierno	3/IV/22	643.058
República de Moldavia	Gobierno	3/IV/22	394.740
Hungría	Gobierno	3/IV/22	390.302
Federación Rusa	Gobierno	29/III/22	350.632
Eslovaquia	Gobierno	3/IV/22	301.405
Bielorrusia	Gobierno	3/IV/22	15.281

Fuente: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>, 30/III/2022.

Tras la activación de la Directiva de Protección Temporal en el Consejo Europeo del 3 de marzo, España ha sido uno de los primeros Estados miembros en aplicarla y, además, lo ha hecho eligiendo su aplicación más amplia, es decir, ofreciendo protección no sólo a los nacionales ucranianos sino también a los ciudadanos de otros países que estaban en Ucrania con permisos de residencia permanentes o temporales y que han huido de ella. Según cálculos de la OIM, alrededor de 500.000 refugiados procedentes de Ucrania son nacionales de otros países.

La Protección Temporal se ha aplicado en España incluso a los ucranianos que ya estaban en el país antes del comienzo de la invasión rusa, abriendo así una vía de legalización a la estancia de los que habían pasado a situación irregular después de haber superado el tiempo máximo de permanencia como turistas (tres meses). Su cifra se estima en alrededor de 15.000 personas (calculado a partir de la diferencia entre el número de empadronados y el de permisos de residencia). En su elección de la aplicación más extensa de la Directiva de Protección Temporal, el gobierno español está en línea con la opinión pública del país, una de las más favorables en Europa a la acogida de refugiados, como se mostró en la crisis de 2015. En aquella ocasión fueron pocos los que solicitaron refugio en España, pero las encuestas en ese año y siguientes mostraban una posición de los españoles especialmente positiva hacia la recepción.

Figura 2. Porcentaje de apoyo a la recepción de inmigrantes económicos y de refugiados



Fuente: Pew Research Center, Global Attitudes Survey, 2018.

Otra prueba de esta actitud especialmente favorable hacia los refugiados en España es el hecho de que los ciudadanos españoles sean los primeros del mundo en su aportación individual a ACNUR. En términos de contribución absoluta, la de los ciudadanos españoles ocupa el 6º lugar.

Figure 3. Principales donantes, a 31/XII/2021

Donante	US\$
EEUU	1.872.206.682
Alemania	488.348.148
UE	326.645.601
Japón	140.577.508
Suecia	122.980.123
Donantes privados en España	121.096.767
Noruega	107.423.101
Francia	101.200.082
Dinamarca	101.160.855
Países Bajos	91.917.024

Fuente: <https://www.unhcr.org/government-donors.html>.

La mayor parte de los refugiados están llegando a territorio Schengen a través de Polonia, que acoge ya a más de 2 millones de refugiados ucranianos, más de la mitad del total. De forma natural se está produciendo una distribución de los refugiados desde los países fronterizos de Europa del Este hacia Europa Occidental en función de la cercanía, de los recursos ofrecidos y del tamaño de las comunidades ucranianas en cada país. Los ciudadanos ucranianos están exentos de la exigencia de visado para moverse por el territorio Schengen, una exención que ha facilitado en años pasados la migración hacia la UE y la formación de comunidades de ucranianos en los Estados miembros. Estas comunidades están siendo muy activas en la acogida y forman un importante elemento diferencial de atracción hacia unos u otros países.

Alemania e Italia, con alrededor de un cuarto de millón de ucranianos cada uno, son los dos mayores destinos europeos occidentales de la inmigración ucraniana anterior a la invasión, con España en tercer lugar (115.000 inmigrantes nacidos en Ucrania en el Padrón de 2021). A finales de marzo, Alemania, Austria y la República Checa habían acogido a más de 200.000 refugiados cada uno, Italia había registrado unos 60.000 y España unos 35.000. El número real de llegadas ya producidas es mucho mayor porque el registro, pese a ser muy rápido, no puede recoger automáticamente a todos los que entran cruzando libremente el espacio Schengen y son acogidos por familiares o amigos ucranianos. En España el Ministerio de Inclusión calcula en 70.000 los refugiados llegados a finales de marzo.

Ésta será la primera ocasión en que España reciba un número tan alto de refugiados en tan poco tiempo. El sistema de acogida estaba ya sobrepasado antes de que comenzara la invasión rusa de Ucrania, pero ha reaccionado con rapidez y eficacia, ofreciendo centros de acogida suficientes y procedimientos rápidos específicos. En esta tarea la

capacidad de recepción descansa en buena parte en los inmigrantes ucranianos, que están acogiendo en sus viviendas a familiares y amigos refugiados.

La acogida de esta intensa llegada de refugiados plantea numerosos desafíos e incertidumbres a los Estados europeos: (1) un desafío logístico y de coordinación; (2) un desafío económico para los Estados y para la UE; (3) un desafío para la integración; y (4) un apoyo unánime a la acogida.

(1) Un desafío logístico y de coordinación

Este es el problema que aparece en primer lugar y de forma inmediata. Los recursos estatales centralizados no son suficientes para albergar y proteger adecuadamente al alto número de refugiados llegados desde Ucrania. Además, en muchos Estados la respuesta de acogida se ha producido en primer lugar de forma local (es el caso de Polonia, por ejemplo) y desde iniciativas espontáneas de los ciudadanos, de forma individual u organizados en plataformas construidas *ad hoc*.

Esa rápida respuesta ciudadana plantea un reto de gestión y coordinación para asegurar la eficiencia del esfuerzo, y también para evitar posibles problemas de seguridad, desde la perspectiva del riesgo de explotación sexual o laboral de las mujeres ucranianas o de la identificación y protección de menores para evitar el tráfico de niños. A medio plazo, esas iniciativas inconexas exigirán por parte de la Administración y de las ONG, en las que descansa el grueso de la gestión del acogimiento, un esfuerzo extra de recogida de información y de coordinación para ofrecer a los refugiados soluciones sostenibles. En España, desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en colaboración con la Fundación La Caixa, se ha puesto en marcha un programa de acogida por familias españolas, un mecanismo de cooperación público-privada que nunca antes se había utilizado para la acogida de refugiados.

(2) Un desafío económico para los Estados y para la UE

La acogida de millones de refugiados ucranianos tiene un coste económico para los Estados europeos que por ahora resulta imposible estimar, ante dos incertidumbres fundamentales: cuántas personas saldrán finalmente de Ucrania (¿5, 6, 8 millones?) y durante cuánto tiempo permanecerán en otros Estados. A su vez la respuesta a esas incógnitas depende de la duración y de la marcha de la guerra en Ucrania, del estado de destrucción en que se encuentren las viviendas, infraestructuras, servicios y empresas tras la guerra y de la oferta de servicios y apoyos de la propia acogida europea.

El *think tank* neerlandés Bruegel, basándose en los costes alemanes de 2016, ha estimado en unos 10.000 millones de euros anuales el coste de la acogida de un millón de refugiados, lo que supondría para Europa en este año alrededor de 50.000 millones si la cifra fuera finalmente de cinco millones de personas. La UE ya ha comenzado a reservar fondos para ayudar a los Estados miembros en la acogida: 20.000 millones procedentes de los fondos de Cohesión, cuyos procedimientos se han modificado para permitir este uso, del fondo europeo para el Asilo, la Migración y la Integración, y del fondo EU-REACT. Este coste viene a sumarse a los demás impactos económicos que produce la guerra en Europa, y que llegan cuando la UE está recuperándose de la crisis

provocada por la epidemia del COVID-19, con graves problemas en las cadenas de suministros y con la necesidad urgente de destinar fondos a la transición energética.

Además, los recursos destinados por los Estados y por la UE a la acogida de refugiados ucranianos deben ser adicionales a los que son necesarios para la recepción de los peticionarios de asilo que seguirán llegando desde otras zonas del mundo, básicamente América Latina en el caso español, o África y Oriente Medio en el conjunto de la UE.

(3) Un desafío para la integración

En este terreno las incertidumbres son aún mayores. A la de la duración de la guerra y el número y ritmo de llegadas, se añade la de cuántos de los refugiados solicitarán asilo en la UE (una figura legal diferente a la de la protección temporal) y decidirán quedarse de forma permanente. De nuevo, esto depende de muchos elementos por ahora imponderables. Pero la experiencia de crisis de refugiados anteriores en Europa y, en general, en los países más desarrollados, muestra que una parte de los llegados huyendo de la guerra se quedan de forma permanente en los países de acogida. Esto es más probable cuando huyen familias completas que cuando lo hacen, como en este caso, mujeres solas con niños, muchas de las cuales han dejado a sus maridos en Ucrania. La decisión de retornar es más probable cuanto menor sea el tiempo pasado fuera, cuanto más cerca se encuentre el país de acogida y cuanto menor sea la diferencia entre los Estados de bienestar y, en general, entre la calidad de vida del país de origen y el de acogida. Cuando los conflictos se alargan durante años, el retorno más improbable es el de las familias con hijos escolarizados en los países de acogida.

La experiencia de Canadá y los refugiados bosnios en ella es un ejemplo de las dificultades que plantea el retorno: tras el final de la guerra en Bosnia (1992-1995), Canadá puso en marcha un plan para fomentar su regreso, financiando su viaje de vuelta y ofreciendo ayuda económica para la reintegración en Bosnia, pero sólo regresó el 30% de los bosnios que había acogido.

El acceso a la vivienda y al trabajo son las dos principales dificultades en la integración a medio y largo plazo. Ambas cosas –vivienda y trabajo– son bienes escasos en muchas sociedades europeas y notablemente en España, donde la población encuentra dificultades específicas para lograr empleos lo bastante estables y bien pagados como para alquilar o comprar una vivienda. En comparación con estos dos elementos, la provisión de otros bienes públicos, como el acceso a la sanidad y a la educación para los menores, son relativamente fáciles de lograr, aunque planteen también algunas dificultades específicas, como el problema del idioma vehicular en la enseñanza o la escasa tasa de vacunación ante el COVID de la población ucraniana.

El acceso al empleo, que la Protección Temporal permite de forma inmediata, será particularmente difícil para las mujeres que han salido de Ucrania con hijos pequeños, ya que, a las dificultades del idioma, se añade aquí la de su carga maternal. Y puesto que mujeres y niños componen el grueso del flujo de refugiados (un 95%), esta vía de integración, la laboral, parece más difícil en esta oleada de refugiados. Respecto a la vivienda, la situación es diferente en cada país de la Unión, sobre todo en función del tamaño de sus parques públicos de vivienda. En España, como es bien sabido, el

volumen de viviendas públicas es muy escaso y también lo es el de la oferta de viviendas privadas en alquiler, de modo que ésta puede convertirse en la principal dificultad para la integración a medio o largo plazo, como ya lo ha sido para la integración de los inmigrantes económicos que ha recibido nuestro país desde finales de los años 90 del siglo pasado.

(4) Un apoyo unánime a la acogida

Desde la perspectiva de la integración, esta llegada de refugiados se encuentra, sin embargo, con ventajas claras frente a la situación producida en otras ocasiones: la primera es la voluntad inequívoca y unánime de los Estados europeos para su acogida, plasmada en la activación de la Directiva de Protección Temporal, aceptada por los 27. Esta decisión de las instituciones políticas refleja el estado de opinión de los ciudadanos europeos, masivamente favorables a la acogida de los refugiados ucranianos. En ningún país europeo se han producido protestas contrarias a esa acogida, ni siquiera por parte de los partidos xenófobos.

En este aspecto, esta oleada de refugiados es excepcional: no ha provocado fracturas políticas ni en el interior de los Estados ni entre los Estados, una situación completamente diferente a la suscitada en la llamada “crisis de los refugiados” de 2015.

Por otra parte, esta excepcionalidad positiva hace resaltar la diferencia en la reacción causada ante estos refugiados y la que se produce en suelo europeo ante los refugiados llegados desde otras zonas del mundo, básicamente desde Oriente Medio y África. Muchos han señalado el racismo y la islamofobia como origen de esa diferencia, especialmente cuando se pone el foco en los países de Europa del Este, los más reacios en la Unión a recibir refugiados provenientes de Asia y África, y especialmente contrarios a la inmigración de población musulmana. En esta zona de la UE, que vivió aislada de Occidente durante más de 40 años (1947-1989), no se produjeron en el pasado, en el período de su pertenencia a la órbita de influencia soviética, los movimientos migratorios de personas de otros continentes, otros grupos étnicos y otras religiones, que sí sucedieron en Europa Occidental desde los años 60 y que, con el paso de los años, acostumbraron a los occidentales a la convivencia con personas de diferente aspecto físico, lengua, religión o cultura. Europa del Este se mantuvo étnica y culturalmente homogénea durante todas esas décadas (con sus propias minorías nacionales internas, que no son fruto de una inmigración reciente). La historia de esos países, con fronteras que han cambiado con frecuencia en los últimos siglos, sometidos a menudo a las grandes potencias vecinas, divididos y ocupados en la Segunda Guerra Mundial, luego dominados por la Unión Soviética, ha dejado como poso identidades nacionales inseguras, ansiosas y temerosas de verse alteradas por factores como la inmigración de individuos de otras características étnicas o religiosas. Además, desde el ataque a las Torres Gemelas en 2001 y los sucesivos atentados terroristas en suelo europeo en años posteriores, la inmigración musulmana –económica o de asilo– se ha percibido en Europa del Este como un factor de inseguridad. Por último, en los países de la zona que formaron parte del Imperio Otomano, la religión musulmana se identifica como una característica de la potencia imperial de la que se liberaron.

A favor de la acogida a los refugiados ucranianos en Europa juegan la cercanía física (la psicología social y la experiencia cotidiana muestran que se es más empático con los vecinos que con los geográficamente lejanos), la percepción de cercanía cultural con la sociedad ucraniana, y, lo más importante, la identificación de los europeos con la causa de la resistencia ucraniana ante la invasión rusa. A diferencia de otros conflictos bélicos en otras zonas del mundo, cuyas causas y cuyo desarrollo son a menudo desconocidos o confusos para el europeo medio, en este caso los europeos no tienen ninguna duda de cómo se ha generado este conflicto, y de parte de quién están en esta guerra. No sólo eso: el invasor, la Rusia de Vladimir Putin, se percibe como una amenaza para nuestra seguridad, y por tanto los refugiados no son bienvenidos sólo por serlo, sino también porque son aliados contra una amenaza compartida. Este nexo es mucho más débil o inexistente en los conflictos que causan la salida de refugiados hacia otros países y hacia Europa desde Asia y África. También la composición demográfica, femenina e infantil de este flujo de refugiados facilita su aceptación.

En el interior de la UE el hecho de que sean los países del Este los situados esta vez en la primera línea de llegada de los refugiados (en vez de Europa del Sur) ha cambiado completamente el escenario político en el que transcurren los debates sobre la protección al refugio en la Unión. Por ahora, ni Polonia ni ninguno de los otros países del Este han solicitado que se pongan en marcha mecanismos de distribución de los refugiados que aligeren la carga que tienen, probablemente para evitar que, una vez pasada esta crisis, el resto de la Unión les exija en el futuro que acepten la relocalización de los refugiados llegados desde otras regiones del mundo. Pero está por ver de qué forma esta experiencia puede modificar las posiciones de los Estados ante las reformas pendientes y paralizadas por la falta de consenso, relativas al sistema de asilo europeo. De la misma forma, resulta dudoso que el sistema de asilo de los Estados, pese a las ayudas europeas, mantenga idéntica su capacidad de recepción para los refugiados no ucranianos a la vez que se ocupa de atender a éstos.

Conclusiones

En medio de la radical incertidumbre sobre la duración y el efecto demográfico de la guerra en Ucrania, resulta imposible pronosticar el impacto que la salida de millones de ucranianos puede tener en los Estados de acogida de la UE. La propia Unión, los Estados miembros y las sociedades europeas han reaccionado con una celeridad y apertura sin precedentes, con una gran movilización de las iniciativas privadas y públicas, con la activación por primera vez de la Directiva de Protección Temporal (aprobada en 2001) y con la reserva de fondos europeos para apoyar a los Estados en esta acogida. Todo esto, además, sucede en medio de un gran consenso y aceptación prácticamente unánime de los refugiados ucranianos.

Su acogida plantea a corto plazo un reto de coordinación entre las iniciativas públicas y las privadas, mientras que a medio y largo plazo surgen desafíos en varios ámbitos. El primero se refiere a la integración de los llegados (adecuación del sistema educativo, acceso a la vivienda y el trabajo), y el segundo a la disponibilidad de los recursos organizativos, administrativos y financieros destinados a estos y a los demás refugiados. Es necesario evitar que esta crisis devore las capacidades disponibles, que ya antes eran escasas, para atender a los que huyen de conflictos en otras zonas del mundo.